

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Львівська політехніка»

**ПИСАРЧУК ІВАН ВАСИЛЬОВИЧ**



УДК 343.123.12:343.37

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ У ПРОТИДІ  
НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ  
СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ**

12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика;  
судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Львів – 2018

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано на кафедрі кримінального права і процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
**Гумін Олексій Михайлович,**  
Національний університет «Львівська політехніка»,  
завідувач кафедри кримінального права і процесу

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Шендрик Владислав Володимирович,**  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності  
та розкриття злочинів

кандидат юридичних наук, доцент  
**Федчак Ігор Андрійович,**  
Львівський державний університет внутрішніх справ,  
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності

Захист відбудеться « 4 » травня 2018 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.052.23 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1/3, ауд. 302 ХІХ навчального корпусу).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1).

Автореферат розіслано « 30 » березня 2018 року.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**С. В. Якимова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Однією із найважливіших проблем сучасного економічного розвитку є виконання вимог ст. 95 Конституції України щодо ефективного використання державних фінансових ресурсів на загальносуспільні потреби, розміру й цільового спрямування цих видатків. Стабільності бюджетної системи України сприяє належно організований, ефективний і досконалий механізм правоохоронного контролю за використанням державних коштів.

Згідно з аналізом роботи з виявлення нецільового використання бюджетних коштів, у структурі всіх правопорушень у цій сфері простежується така динаміка: у 2011 р. вчинено 40 злочинів; 2012 – 20; 2013 – 36; 2014 – 34; 2015 – 23; 2016 – 11; 2017 р. – 21 злочин. За кожним п'ятим правопорушенням збитки становлять понад 1500 тис. грн., загальні збитки – близько 1,4 млрд. грн. на рік\*.

Вивченню проблемних питань протидії злочинам у бюджетній сфері у рамках кримінального, адміністративного, фінансового права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної наук свої дослідження присвятили такі вчені, як П. П. Андрущенко, А. С. Беніцький, А. І. Берлач, С. Г. Гуржій, Л. М. Доля, О. М. Джу́жа, В. П. Головіна, П. Т. Гега, Т. В. Качка, Р. А. Калюжний, А. О. Клименко, Я. Ю. Кондратьєв, О. Є. Користін, М. Є. Короткевич, О. В. Маркова, І. Є. Мезенцева, В. М. Попович, С. В. Симовян, В. С. Щербина, В. К. Шкарупа.

Окремі аспекти проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих (розшукових) дій щодо протидії злочинам у бюджетній сфері розглянуто у працях вітчизняних та зарубіжних учених: В. І. Антипова, Р. К. Антонова, В. Т. Білоуса, Д. А. Баландіна, В. І. Васи́линчука, В. В. Дарагана, Ю. Н. Демидова, О. Ю. Заблоцької, Р. В. Ілюхіної, Ю. Г. Наумова, Ю. В. Латова, В. Н. Онищенко, А. І. Селіванова, Г. В. Песчанських, В. І. Галагана, В. С. Зеленецького, В. В. Коряка, О. В. Копіци, М. В. Корнієнка, В. С. Кузьмічова, Н. С. Карпова, О. О. Коломійця, О. В. Копана, Є. Д. Лук'янчикова, В. В. Лисенка, С. В. Нагачевського, В. А. Некрасова, С. І. Ніколаюка, Д. Й. Никифорчука, І. М. Ніщети, Л. П. Скалозуба, В. Р. Сливенка, Л. А. Савченка, М. П. Стрельбицького, М. А. Погорецького, О. В. Тернопольського, С. С. Чернявського, А. О. Шелехова, М. Є. Шумила та ін.

За період незалежності України захищено дисертації, предметом дослідження яких стали окремі, безперечно важливі, аспекти протидії нецільовому використанню бюджетних коштів. Проте більшість праць мають оглядовий характер або стосуються лише загальних аспектів проблеми виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних із бюджетними коштами. Водночас реформа кримінального процесуального законодавства (2012 р.) внесла суттєві зміни і спричинила певні колізії щодо діяльності оперативних підрозділів із виявлення та припинення злочинів. Зазначені питання і необхідність їх вирішення із формулюванням науково обґрунтованих пропозицій для впровадження на законодавчому та практичному рівнях свідчать про актуальність теми дисертації, що й обумовило її вибір.

---

\* Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013–2017 рр. К.: ГПУ. 250 с.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано на кафедрі кримінального права і процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» в межах науково-дослідної роботи «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (номер державної реєстрації 0112U001217) та «Шляхи вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (номер державної реєстрації 0117U004015).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи – наукове обґрунтування теоретичних і організаційно-правових положень та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо провадження діяльності із припинення оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Для реалізації зазначеної мети окреслено такі *завдання*:

- дослідити стан наукового розроблення протидії оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами;
- окреслити економіко-правову характеристику бюджетної сфери як основи цільового використання бюджетних коштів;
- надати оперативно-розшукову характеристику нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;
- здійснити криміналістичну характеристику осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів;
- проаналізувати правову основу діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;
- дослідити форми взаємодії оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із контролюючими органами щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;
- визначити заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами;
- охарактеризувати заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;
- окреслити процес документування оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ щодо припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини та закономірності, що виникають у процесі діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

*Предмет дослідження* – організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

**Методи дослідження** обрані з огляду на специфіку об'єкта, мети і завдань, виокремлених у дисертації. Методологічну основу дослідження становить система і філософських, загальнонаукових, і спеціальних, традиційно юридичних, конкретно-соціологічних методів. На емпіричному рівні для встановлення сутності оперативно-

розшукового виявлення та документування застосовано методи *спостереження* за практичною діяльністю підрозділів ДЗЕ НПУ, *узагальнення та аналізу* результатів боротьби зі злочинністю (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). У роботі також використано окремі методи пізнання: *історико-правовий* (під час дослідження поняття протидії нецільовому використанню бюджетних коштів (підрозділ 1.1)); *порівняльно-правовий* (для вивчення оперативно-розшукового, кримінального, кримінально-процесуального та ін. законодавства (підрозділ 2.1)), *системно-структурний* (під час визначення сукупності структурних елементів, з яких складається поняття виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів (розділ 3)); *статистичний* (під час збору, узагальнення та вивчення результатів діяльності підрозділів оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення й документування нецільового використання бюджетних коштів (підрозділи 3.2, 3.3)); *соціологічний* (для анкетування оперативних працівників ДЗЕ НПУ, вивчення матеріалів справ кримінального провадження за матеріалами ДЗЕ (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3)), *формально-логічний* (зادля отримання нових теоретичних знань про припинення оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (усі розділи)).

*Емпіричну базу дослідження* становлять статистичні дані й аналітичні матеріали підрозділів ДЗЕ НП України щодо протидії злочинам у бюджетній сфері за 20012–2016 рр.; узагальнені дані анкетування оперативних працівників ДЗЕ НП України у Волинській, Дніпропетровській, Київській, Львівській та Одеській областях (опитано понад сто п'ятдесят осіб), а також кримінальні провадження за злочинами у бюджетній сфері (ст. 210 КК України); довідкові видання, законодавча й відомча нормативна база з питань регулювання протидії злочинам у бюджетній сфері. Під час виконання дослідження також використано 12-річний практичний досвід роботи дисертанта в оперативних підрозділах МВС.

**Наукова новизна одержаних результатів.** У дисертації сформульовано низку нових положень і висновків, які мають вагоме значення для теорії кримінального процесу й юридичної практики. До найбільш суттєвих з них належать такі:

*вперше:*

– запропоновано перелік основних чинників, які впливають на вибір способу і схеми вчинення та приховування службовими особами нецільового використання бюджетних коштів, до яких належать: специфіка фінансово-господарської діяльності бюджетного підприємства, установи, організації тощо;

– виокремлено основні способи та схеми вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами в сучасних умовах, до яких, зокрема, належать: оформлення їх на видатки, не передбачені бюджетним кошторисом (планом), як такі, що не відповідають характеру витрат, тощо;

*удосконалено:*

– вчення про осіб, діяльність яких стосується нецільового використання бюджетних коштів, до яких віднесено: керівників бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; керівників-одержувачів бюджетних коштів та інших;

– наукову позицію про ознаки (сліди) нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, які містяться у: посадових інструкціях службових та інших осіб; документах (письмових, електронних) бухгалтерсько-фінансових і банківських; у звітах та обліках фінансово-господарської діяльності бюджетних установ і підприємницьких структур; актах ревізій; висновках експертиз тощо;

– методику документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні на заробітну плату, на виконання цільових програм тощо;

*дістали подальший розвиток:*

– положення про форми взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з Державним казначейством, Державною фінансовою інспекцією, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Держфінмониторингом України та іншими контролюючими органами, яка полягає у створенні Єдиної бази даних комп'ютерної мережі із державного бюджету та наданні безпосереднього доступу працівникам ДЗЕ НПУ до АС «Казна–Видатки» та ін.;

– напрями діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів: виявлення й усунення кримінальної уразливості бюджетної системи шляхом нейтралізації протиправного впливу на неї приватних кримінальних підприємницьких структур; встановлення постійного оперативного супроводження бюджетних коштів та ін.;

– заходи щодо пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами: інформаційні пошукові системи ДЗЕ НПУ та інших державних правоохоронних та контролюючих органів; оперативно-розшукові методи для вивчення документів (контрактів, додатків до них, бухгалтерських звітів, банківських платежів, товарно-транспортних накладних тощо) та ін.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній роботі – під час подальшої розробки науково обґрунтованих положень і рекомендацій щодо припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– правотворчій діяльності – для вдосконалення відповідних положень Кримінального кодексу України, законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про банки і банківську діяльність» та ін., Наказу МВС України від 07.07.2017 р. № 575;

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності використання сил, засобів і методів оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами;

– навчальному процесі – під час підготовки підручників і посібників, викладання навчальної дисципліни з криміналістики «Виявлення та розслідування окремих видів злочинів» (акт впровадження у навчальний процес Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»).

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертації обговорено на засіданнях кафедри кримінального права і процесу ННІПП Національного

університету «Львівська політехніка», апробовано й оприлюднено на: V Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 20 травня 2016 р.); науково-практичній конференції «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства» (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.); міжнародній науково-практичній конференції Центру правових наукових досліджень (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.); міжнародній науковій конференції «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції» (м. Львів, 28 лютого 2017 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації викладено у дев'яти наукових публікаціях, а саме: п'ять статей – у виданнях, що входять до переліку наукових фахових видань, із яких одна стаття – у науковому виданні іноземної держави, та чотири публікації – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінку, з яких 181 – основний текст, 24 – список використаних джерел (226 найменувань), 3 додатки розміщено на 23 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; вказано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне і практичне значення одержаних результатів; наведено дані про апробацію та публікації результатів дослідження.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади діяльності оперативних підрозділів із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»** складається із чотирьох підрозділів і присвячений розгляду теоретичних і правових основ розроблення проблеми протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів, з'ясуванню економічно-правової та оперативно-розшукової характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

*У підрозділі 1.1 «Стан наукової розробленості проблеми протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів»* проаналізовано розвиток окремої теорії протидії оперативними підрозділами злочинам у бюджетній сфері й констатовано, що розвиток теорії формувався впродовж двох етапів: першого (початок ХХ ст. – 1960 р. та кінець 1991 р.) – зародження окремих поглядів на проблему та виникнення теорії протидії оперативними підрозділами злочинам у бюджетній сфері; та другого (сучасного періоду незалежності України), який обумовив появу сформованого наукового вчення про діяльність оперативних підрозділів із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Огляд наукових досліджень і практичної діяльності правоохоронних органів обох періодів засвідчує, що протидія нецільовому використанню бюджетних коштів розроблялася на основі діяльності оперативних підрозділів МВС.

Підтверджено, що на сучасному етапі науковці і практики сформуvalи окрему теорію протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, яка потребує постійного удосконалення на основі сучасного реформування законодавства і правоохоронної системи та соціально-економічного розвитку суспільства.

У підрозділі 1.2 *«Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи цільового використання бюджетних коштів»* досліджено наукові розробки та правові основи діяльності бюджетної сфери щодо цільового застосування державних коштів.

Доведено, що для ефективної діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення, попередження і припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами велике значення має знання співробітниками оперативних підрозділів нормативно-правових актів, які регламентують обіг бюджетних коштів, основних понять і термінів бюджетного та фінансового законодавства (бюджет, бюджетне законодавство, бюджетна система, бюджетна класифікація, кошторис, розпорядники бюджетних коштів, казначейське обслуговування тощо), а також компетенція окремих державних фінансових і контролюючих органів щодо забезпечення виконання державних програм із залученням бюджетних коштів.

Підтверджено, що під час виконання державних програм службові особи розкрадають значні суми бюджетних коштів, тож співробітникам оперативних підрозділів належить вивчити правовий статус головного розпорядника бюджетних коштів та досліджувати стан обліку і звітності про їх використання, що здійснюється в установленому законом порядку.

У підрозділі 1.3 *«Оперативно-розшукова характеристика нецільового використання бюджетних коштів службовими особами»* визначено дані (відомості) про особливості правопорушень: стан, структуру й динаміку, спосіб підготовки, вчинення та приховування зазначених злочинів.

Описано на якісно-кількісному рівні відомості про елементи злочину: предмет, об'єкт злочинного посягання, типові й оригінальні способи вчинення і маскуваня злочинів та сліди вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Доведено, що вивчення оперативно-розшукової характеристики дає можливість з'ясувати зміст поняття нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, інформацію, яка потрібна для науково обґрунтованих, ефективних заходів організації і тактики застосування оперативно-розшукових сил і засобів у протидії зазначеним злочинам, а також для правильного застосування чинного законодавства, кваліфікації дій, що охоплюються окресленим поняттям, відмежування їх від інших суміжних злочинів.

У підрозділі 1.4 *«Характеристика службових осіб, що вчиняють нецільове використання бюджетних коштів»* проаналізовано матеріали слідчої й судової



практики та визначено коло осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів.

Узагальнено відомості про категорії правопорушників, зокрема вік, стать, освіту, фах, займану посаду, про пошукові ознаки, що важливі для встановлення конкретних осіб, причетних до зазначених злочинів.

З'ясовано, що основними фігурантами злочинів є службові особи, наділені правом розпоряджатися бюджетними коштами, а також службові особи підприємств, установ та організацій, котрі законодавством трактуються як одержувачі бюджетних коштів для виконання окремих державних завдань. Співучасниками таких правопорушень зазвичай стають керівники економічно-планових відділів і головні бухгалтери бюджетних установ, причетні до використання бюджетних коштів у сфері складання кошторисів і проведення фінансово-господарських операцій. Також співучасниками можуть бути й службові особи органів Державної казначейської служби України та представники контролюючих і фінансових органів.

**Розділ 2 «Оптимізація правових і організаційних основ діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»** складається із двох підрозділів і розглядає проблеми розроблення правових основ діяльності цих підрозділів та організації їхньої взаємодії з державними органами у протидії зазначеним злочинам.

У підрозділі 2.1 *«Удосконалення правових основ діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»* проаналізовано закони та відомчі нормативні акти щодо організації діяльності оперативних підрозділів у протидії зазначеним злочинам.

Ефективність оперативних підрозділів із виявлення, попередження та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами визначається станом законодавчого і відомчого нормативно-правового забезпечення такої діяльності, юридичною впорядкованістю відносин, що виникають у рамках протидії цим видам злочинів.

З метою вдосконалення діяльності оперативних підрозділів з виявлення, попередження та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами запропоновано низку доповнень до законів України та відомчих нормативних актів.

У підрозділі 2.2 *«Організація взаємодії оперативних підрозділів з державними контролюючими органами щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»* розглянуто основні форми взаємодії оперативних підрозділів із державними контролюючими органами під час протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Констатовано, що процес виявлення, попередження і припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами вирізняється складністю та потребою залучення додаткових сил і засобів, а також повного інформаційного забезпечення оперативних підрозділів про рух бюджетних коштів.

З'ясовано, що задля ефективної протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами необхідно взаємодіяти із

підрозділами Державного казначейства України, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати та ін. Розглянуто основні форми взаємодії та визначено напрями її удосконалення.

**Розділ 3 «Основні напрями діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»** складається із трьох підрозділів і присвячений створенню наукової теорії діяльності оперативних підрозділів із виявлення, попередження та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

*У підрозділі 3.1 «Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з попередження нецільового використання бюджетних коштів службовими особами»* розглянуто підсистему правоохоронної діяльності як складову адміністративно-правового механізму запобігання зазначеним злочинам.

Підрозділи ДЗЕ НПУ реалізують державну політику щодо стратегії і тактики запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами шляхом залучення спеціальних сил і засобів з метою впливу на рівень, структуру та динаміку злочинності; на основі наукових досліджень розробляють загальні заходи, які внесені до державних програм щодо підвищення ефективності виявлення і попередження злочинів на певний період, і здійснюють індивідуальне запобігання, яке полягає у виявленні й обліку осіб, схильних до вказаної злочинної діяльності, та веденні стосовно них оперативно-профілактичного спостереження і здійснення запобіжного впливу.

Доведено, що планування є одним зі заходів організаційно-управлінського забезпечення оперативно-розшукової профілактики. Воно передбачає якнайбільшу раціональну організацію процесу здійснення гласних і негласних заходів, що забезпечують вирішення оперативно-профілактичних завдань і проведення спеціальних операцій.

З метою недопущення вчинення посадовими особами нецільового використання бюджетних коштів на етапі їх підготовки необхідно застосовувати заходи із надання інформації до контролюючих органів задля запобігання шляхом припинення перерахування коштів на рахунки комерційних структур.

Аргументовано, що одним із ефективних заходів попередження нецільового використання бюджетних коштів є супроводження бюджетних видатків на усіх стадіях виконання бюджетного процесу.

*У підрозділі 3.2 «Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів службовими особами»* описано теоретичні і практичні погляди щодо застосування оперативно-розшукових заходів із виявлення злочинів у зазначеній сфері.

Досліджено алгоритм і зміст виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами й встановлено, що під таким процесом слід розуміти систему специфічних оперативно-розшукових заходів та інших організаційних дій спеціально уповноважених оперативних підрозділів та їх посадових осіб із отримання початкової інформації щодо ознак зазначеного злочину (факту вчинення,

слідів, предметів, документів, інформації та даних тощо) та її процесуальної оцінки.

Одним із перспективних видів пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами є аналітичний (або інформаційний) пошук, що передбачає з'ясування події злочину на основі аналізу за особливими методиками оперативної інформації, накопиченої та систематизованої у базах даних автоматизованих інформаційних систем бюджетних установ та державних контролюючих органів.

З'ясовано пошукові ознаки учинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами за різними напрямками й охарактеризовано основні облікові документи, які на це вказують.

Наголошено, що перспективним методом виявлення нецільового використання бюджетних коштів є використання добровільної допомоги осіб (на основі встановлення конфіденційного співробітництва), які мають безпосередній доступ до фінансово-бухгалтерської документації щодо обігу таких коштів (працівників бухгалтерії, касирів, службових осіб органів Державного казначейства, ревізорів ДФІУ, аудиторів та ін.)

*У підрозділі 3.3 «Удосконалення методики припинення (документування) оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами»* окреслено дії щодо припинення злочинів у зазначеній сфері з використанням оперативно-розшукових заходів і слідчих (розшукових) дій.

Констатовано, що основні докази нецільового використання бюджетних коштів службовими особами відображаються в матеріальній сфері, зокрема обов'язково містяться у документах про певні фінансові та господарські операції.

Доведено, що до обов'язкових чинників із припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами належать: встановлення способу вчинення злочину (виявлення і фіксація відповідних фінансово-бухгалтерських і господарських документів); встановлення предмета злочину (бюджетні кошти великих розмірів, збитки в тисячу і більше разів перевищують неоподаткований мінімум доходів громадян); проведення ревізії фінансово-господарської діяльності (визначення суми грошових коштів щодо їх нецільового використання); проведення відповідних судових експертиз (економічних, почеркознавчих, будівельно-технічних та ін.) для підтвердження злочинної діяльності посадової особи. Окреслено порядок взаємодії оперативних працівників зі слідчим під час проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання – визначення організаційно-правових основ діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, а також шляхів їх удосконалення. Завдяки проведеному дослідженню сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Досліджуючи стан наукової розробки основних проблем, пов'язаних із протидією оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, встановлено, що вона стала предметом наукових розвідок учених і практиків ХХ ст., котрі розробляли загальні тенденції щодо викриття викрадення бюджетних коштів. На основі аналізу літературних джерел зроблено висновок, що вказана проблема розглядалася частково в період набуття незалежності України у сукупності з протидією злочинам у сфері бюджетної системи (на рівні посібників, дисертацій і методичних рекомендацій). Однак прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (2012 р.), який кардинально змінив, а подекуди відмінив положення оперативних підрозділів щодо участі у виявленні і розслідуванні злочинів, обумовило сучасне наукове розроблення проблеми.

2. Підтверджено, що для ефективної протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами співробітники ДЗЕ НПУ задля організації роботи на належному рівні зобов'язані знати специфіку функціонування бюджетної сфери. Водночас для успішного вирішення завдань протидії такій злочинності вони мусять вивчати не тільки економіку окресленої сфери, а й державне регулювання, законодавче закріплення бюджетних витрат, особливості організації державного і суспільного контролю за законністю й ефективністю використання державних коштів, порядок витрачання державних коштів розпорядниками (службовими особами), чинну документальну основу обігу бюджетних коштів тощо.

3. У процесі дослідження оперативно-розшукової характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (ст. 210 КК України) з'ясовано основні способи та схеми їх учинення, до яких належать: порушення спеціальних правил використання бюджетних коштів; оформленням їх на видатки, не передбачені бюджетним кошторисом (планом), що не відповідають характеру витрат; фінансування певної статті класифікації видатків у обсягах, що перевищують межі витрат; фальсифікація документів на отримання коштів у вигляді дотацій, субвенцій, кредитів установами, які потребують державної підтримки; перерахування бюджетних коштів на рахунки фіктивних підприємств і розкрадання їх під час готівкових операцій за придбання (за завищеними цінами) товарів, виконаних робіт і наданих послуг; витрачання коштів на виплату штрафів за невчасну сплату кредитів і відсотків по них; укладання фіктивних угод зі сплатою коштів (зі суми кредиту) з імітуванням в подальшому претензійної роботи (надання позовів до суду тощо). Доведено, що вказані правопорушення вчиняються у сукупності з іншими злочинами (ст.ст. 176, 191, 205, 209, 222, 364, 365, 367, 368 КК України).

4. Класифіковано посадових та інших осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, зокрема, це: керівники бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; керівники одержувачів бюджетних коштів – суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які не мають

статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти бюджету. Співучасниками злочину можуть бути заступники керівника бюджетної установи, начальники відділів, служб або інші особи, котрі обіймають відповідальні посади в бюджетних структурах, головні бухгалтери, їхні заступники, старші бухгалтери, співробітники Державного казначейства та Державної фінансової інспекції України. Наведено їхню криміналістичну характеристику.

5. Доведено, що необхідність взаємодії підрозділами ДЗЕ НПУ з Державним казначейством, Державною фінансовою інспекцією, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Держфінмоніторингом України та іншими контролюючими органами зумовлена потребою одержання щонайповнішого інформаційного забезпечення про рух бюджетних коштів та аналізу правопорушень на основі з'ясованих відхилень від показників використання Державного бюджету України з метою своєчасного виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими та іншими особами. Ця взаємодія має такі форми: обмін інформацією – 80,5%; надання доступу до відомчих банків даних – 19,5%; сумісне планування заходів – 68,5%; здійснення допомоги наявними силами та засобами – 78,8%; обмін досвідом – 26,3%; надання консультативно-методичної допомоги – 28,5%; участь керівників у нарадах – 39,2%; надання безпосереднього доступу працівникам ДЗЕ НПУ до АС «Казна–Видатки» Державного казначейства та ін.

6. Окреслено основні заходи, котрі здійснюють підрозділи ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у сучасних умовах, до яких належать: виявлення й усунення кримінальної уразливості бюджетної системи шляхом нейтралізації протиправного впливу на неї приватних кримінальних підприємницьких структур; встановлення постійного оперативного супроводження бюджетних коштів; оперативно-розшуковий контроль каналів проходження і схем відмивання бюджетних коштів; своєчасне виявлення та застосування заходів впливу на службових та інших осіб, які готують або вчиняють нецільове використання бюджетних коштів; виявлення недоліків і прогалин у бюджетному законодавстві та правоохоронній практиці, а також ініціювання заходів із їх усунення; проведення спеціальних профілактичних операцій «Бюджет», «Бюджетні фонди» та висвітлення в ЗМІ результатів виявлених правопорушень у бюджетній сфері.

7. Доведено, що для пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами необхідно застосовувати: інформаційні пошукові системи ДЗЕ НПУ та інших державних правоохоронних та контролюючих органів; оперативно-розшукові методи для вивчення документів (контрактів, додатків до них, бухгалтерських звітів, банківських платежів, товарно-транспортних накладних та ін.); оперативно-технічні заходи для моніторингу комп'ютерних мереж, глобальної мережі Інтернет та ЗМІ про виділення бюджетних коштів на окремі програми та проведення конкурсів на

предмет виконання державних замовлень та ін.; допомогу осіб на засадах добровільності, котрі мають доступ до договірної, бухгалтерської та банківсько-фінансової документації (працівників юридичних служб, бухгалтерії, економічно-планових відділів, касирів, матеріально відповідальних осіб та ін., представників контролюючих органів).

8. Наголошено, що методика документування з метою підтвердження злочинної діяльності з нецільового використання бюджетних коштів службовими особами має формуватися виключно із: офіційних документів, витребуваних із відповідних державних установ і контролюючих органів; пояснень службових і матеріально відповідальних осіб; відповідних документів (письмових та електронних) договірних, бухгалтерсько-фінансових та банківських документів фінансово-господарської діяльності підприємницьких структур; актів ревізій фінансово-господарської діяльності; відповідних висновків експертиз стосовно документів і їхніх реквізитів та точного і достовірного встановлення якості отриманих товарів, виконаних робіт і наданих послуг тощо.

Визначено загальний алгоритм дій співробітників ДЗЕ НПУ щодо особливостей документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні на заробітну плату, на виконання цільових програм із розвитку інфраструктури держави (житлово-комунального господарства, ремонту й будівництва автошляхів тощо) та на підтримку або розвиток окремих галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу), ліквідацію наслідків стихійного лиха та ін.

9. У результаті проведеного дослідження розроблено низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності процесу протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, а саме:

– до примітки ст.ст. 210, 211 Кримінального кодексу України внести такі зміни: «...*текст* – тисячу і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян... *замінити* – п'ятсот і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

– ч. 3 ст. 170 «Підстави для арешту майна» Кримінального процесуального кодексу України доповнити словами: «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснюється за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукових підрозділів»;

– доповнити ст. 59 Закону України «Про банки і банківську діяльність» таким змістом: «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснювати за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності»;

– внести доповнення до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» такого змісту: «...оперативне супроводження бюджетних коштів»;

– внести доповнення до п. 20 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» такого змісту: «...отримання документів, за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності» та ін.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### 1. Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

#### 1.1. Праці у наукових фахових виданнях України:

1. Писарчук І. В. Теоретичні засади криміналістичної характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Львівського університету бізнесу і права*. Серія юридична. Львів. ЛУБП, 2016. № 4. С. 40–45.

2. Писарчук І. В. Причини та умови, які сприяють вчиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць*. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 845. С. 546–553.

3. Писарчук І. В. Виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів, вчинених службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць*. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 855. С. 529–538.

4. Писарчук І. В. Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи використання бюджетних коштів. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород: УНУ, 2016. № 5. С. 297–300.

#### 1.2. Публікація у науковому періодичному виданні іншої держави:

5. Писарчук І. В. Удосконалення правових основ діяльності Департаменту захисту економіки з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Теория и практика: национальный юридический журнал*. Республика Молдова. Кишинев. 2016. № 5 (21). С. 83–85.

### 2. Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Писарчук І. В. Правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави: збірник тез V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 20 травня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 142–143.

7. Писарчук І. В. Способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства: збірник матеріалів конференції, присвяченої 200-річчю Національного університету «Львівська політехніка» та 5-річчю Інституту права і психології* (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 77–81.

8. Писарчук І. В. Особливості взаємодії підрозділів Департаменту захисту економіки з Державним казначейством України щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.). К.: ЦПНД, 2017. С. 105–107.

9. Писарчук І. В. Використання судових експертиз протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: збірник матеріалів міжнародної конференції ІПП Національного університету «Львівська політехніка» (м. Львів, 28 лютого 2017 р.). Львів: ІПП, 2017. С. 441–444.

## АНОТАЦІЯ

**Писарчук І. В. Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню проблем, пов'язаних із діяльністю оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами. Надано оперативно-розшукову характеристику нецільовому використанню бюджетних коштів, визначено форми взаємодії з державними контролюючими органами.

Окреслено основні заходи оперативних підрозділів із виявлення, попередження та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Розроблено пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** нецільове використання бюджетних коштів; службові особи; оперативні підрозділи; правові основи; взаємодія; виявлення; попередження; припинення; документування.

## АННОТАЦИЯ

**Писарчук И. В. Организационно-правовые основы деятельности оперативных подразделений по противодействию нецелевому использованию бюджетных средств служебными лицами.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.09 – уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность. – Национальный университет «Львовская политехника», Львов, 2018.

Диссертация посвящена комплексному исследованию проблем, связанных с деятельностью оперативных подразделений в противодействии нецелевому использованию бюджетных средств служебными лицами. Рассмотрено состояние правовой и научной разработанности основных проблем, связанных с деятельностью оперативных подразделений в противодействии нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами. Предоставлена оперативно-розыскная характеристика нецелевого использования бюджетных средств, в частности, раскрыты основные



формы, виды и способы совершения нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами, определены уровни служебных лиц.

В процессе исследования оперативно-розыскной характеристики нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами (ст. 210 УК Украины) установлены основные способы и схемы их совершения, к которым относятся: нарушение специальных правил использования бюджетных средств; оформление их на не предвиденные бюджетной сметой (планом) расходы, не отвечающие их характеру; финансирование определенной статьи классификации расходов в объемах, превышающих пределы расходов; фальсификация документов на получение средств в виде дотации, субвенций, кредитов учреждениями, которые требуют государственной поддержки; перечисление бюджетных средств на счета фиктивных предприятий и разворовывание их в ходе наличных операций за приобретение (по завышенным ценам) товаров, выполненных работ и оказанных услуг; расходование средств на выплату штрафов за несвоевременную уплату кредитов и процентов по ним; заключение фиктивных договоров с уплатой средств (из суммы кредита) с имитированием в дальнейшем претензионной работы (предоставление исков в суд и тому подобное). Утверждается, что указанные правонарушения совершаются в совокупности с другими преступлениями (ст.ст. 176, 191, 205, 209, 222, 364, 365, 367, 368 УК Украины).

Изучен алгоритм и содержание выявления нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами и определено, что под таким процессом следует подразумевать систему специфических оперативно-розыскных мероприятий и других организационных действий специально уполномоченных оперативных подразделений и их должностных лиц по получению изначальной информации касательно признаков данного преступления (факта совершения, следов, предметов, документов, информации и так далее) и ее процессуальной оценки. С целью выявления преступлений используются оперативно-розыскные методы по изучению документов (контрактов, приложений к ним, бухгалтерских отчетов, банковских платежей, товарно-транспортных накладных и др.).

Усовершенствованы методики документирования нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами, подтверждающие преступную деятельность, которые должны формироваться исключительно из: официальных документов, вытребованных из соответствующих государственных учреждений и контролирующих органов; объяснений служебных и материально ответственных лиц; иных определенных документов (письменных и электронных), договорных, бухгалтерско-финансовых и банковских документов финансово-хозяйственной деятельности предпринимательских структур; актов ревизий финансово-хозяйственной деятельности; соответствующих выводов экспертиз по поводу документов и их реквизитов и точного и достоверного установления качества полученных товаров, произведенных работ и предоставленных услуг. Приведен общий алгоритм действий сотрудников ДЗЕ НПУ касательно особенностей документирования нецелевого использования бюджетных средств служебными лицами при выделениях на заработную плату, при выполнении целевых программ по развитию инфраструктуры государства

(жилищно-коммунального хозяйства, ремонта и строительства автодорог и др.) и на поддержку отдельных отраслей экономики (топливно-энергетического комплекса, агропромышленного комплекса, ликвидацию последствий стихийных бедствий).

Разработаны предложения по внесению изменений и дополнений к отдельным нормативно-правовым актам с целью усовершенствования деятельности оперативных подразделений в противодействии нецелевому использованию бюджетных средств.

К эффективным мероприятиям противодействия предлагается отнести и сопровождение бюджетных расходов на всех стадиях выполнения бюджетного процесса.

**Ключевые слова:** нецелевое использование бюджетных средств; служебные лица; оперативные подразделения; правовые основы; взаимодействие; выявление; предупреждение; прекращение; документирование.

## ANNOTATION

**Pysarchuk I. V. Organizational and legal bases of activity of operational units for counteracting non-purpose use of budget funds by officials.** – Printed as a manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.09 – Criminal Procedure and Criminalistics; forensic examination; operational search activity. – National University «Lviv Polytechnic», Lviv, 2018.

The thesis is devoted to the complex research of problems related to the activity of operational units in counteracting the non-purpose use of budget funds by officials. Operational and investigative description of non-purpose use of budget funds is presented, the forms of interaction with the state supervisory bodies are determined.

Main measures activities of the operational units for identifying; preventing and discontinuing the non-purpose use of budget funds by officials are outlined.

Proposals for making changes to normative legal acts are developed.

Key words: non-purpose use of budget funds; officials; operational units; legal basis; interaction; detection; warning; termination; documenting.

Підписано до друку 28.03 2018 р.  
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 34-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.